

Análisis de las Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil en México

Fecha de recepción: 30-05-2013

Fecha de aceptación: 15-07-2013

Diana Margarita Magaña Hernández¹
Luis Figueroa Díaz²

RESUMEN

El artículo aborda un análisis inicial sobre el desarrollo futuro de las Organizaciones No Gubernamentales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil, desde la perspectiva de los cambios jurídicos que se requieren en nuestro régimen de derecho. Para ello, los autores se refieren en su análisis al papel que en la democracia ampliada juegan estas colectividades, y cómo su enfoque se recupera a nivel internacional y nacional a partir de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales y luego cómo la Ley de Fomento a las actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, de reciente publicación en México, les da un carácter renovado. Por esto, los autores proponen la adecuación del marco constitucional mexicano para eliminar grados de incertidumbre en su organización interna y en su conceptualización general. Los autores toman en cuenta el factor de vocación organizativa de estas colectividades para asumir su evolución futura desde la perspectiva de los cambios jurídicos y en razón de la universalidad del fin social de las propias organizaciones.

Palabras clave: organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, derecho de asociación, participación ciudadana, vocación global, democracia ampliada.

¹ Profesor-investigador del Departamento de derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

² Profesor-investigador del Departamento de derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: lfd@correo.azc.uam.mx

ABSTRACT

The article discusses an initial analysis on the future development of non-governmental organizations and civil society organizations from the perspective of the legal changes required in our system of law. To do this, the authors refer in their analysis of the role played in these communities enlarged democracy, and how their approach recovers at international and national calls from non-governmental organizations and then how the Law for the Promotion of Activities conducted by civil society organizations, recently published in Mexico, give a new makeover to these communities.

Therefore, the authors propose the adaptation of Mexican constitutional framework to eliminate degrees of uncertainty in its internal organization and its general conceptualization. The authors take into account the factor of organizational vocation of these communities to take on future developments from the perspective of legal changes and because of the universality of social purpose organizations.

Key Words: non-governmental organizations, civil society organizations, freedom of association, participation, global vocation, enlarged democracy.

1.- Introducción

Es común que se diga que las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen su origen en las necesidades y requerimientos de presionar a los estados modernos asumiendo que su surgimiento es consecuencia de las constituciones liberales y expresión de los denominados derechos de segunda generación contenidos en tales cuerpos normativos.

Por ello suele afirmarse que dichos sujetos sociales surgen como resultado de ese balance de fuerzas que se enfrentan a partir del Siglo XX en la mayoría de Estados democráticos: el poder soberano del Estado y los poderes de negociación de los grupos económicos y de los ciudadanos.³

Substancialmente, el propósito de estas organizaciones, desde una perspectiva general, se considera como una extensión de la libertad de asociación, puesto que se organizan a fin de incidir sobre cuestiones de índole social, política o económica donde sus opiniones surgen de la propia sociedad y con el fin último de proyectar una posición sobre las políticas públicas o la actuación del Estado; lo que en consecuencia no es sino una manifestación o reacción frente a los Estados democráticos que frecuentemente esconden en sus estructuras partidistas formas centralizadas del poder; más aun frente a los Estados corporativos cuya excesiva centralización y burocratización termina por consumir las iniciativas de los ciudadanos.⁴

Por ello, desde la perspectiva social, las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen un quehacer relevante dado que permiten trascender la actividad privada hacia la cosa pública y de esta forma contribuir a la democracia, expresando así el sentido real de la soberanía popular.⁵ Se trata precisamente de coadyuvar a la descentralización del poder que ejercen los Estados y sus grupos gobernantes a través de la participación ciudadana y desde las bases mismas de las organizaciones sociales.

La cuestión, sin embargo, es que en el caso de nuestro país, estos modelos de organización colectiva aún carecen de un estatuto constitucional y legal idóneo para el desarrollo pleno de sus funciones, en razón de que, como veremos más

³ Sin embargo, hay que considerar que la idea de propiciar organizaciones colectivas donde sea posible manifestar ideas, argumentos y propuestas que después orienten o definan las políticas públicas, se concibe ya desde la antigüedad en los modelos jurídicos. Basta con mencionar que en el derecho romano de los primeros siglos del imperio, surgen las llamadas corporaciones, *collegia* lícita e ilícitas, cuya finalidad consistía en reuniones de las personas, ciudadanos e incluso se permitía a la clase oprimida esclava siempre y cuando existieran determinados intereses comunes.

Para S.I. Kovaliov en su obra *Historia de Roma*, esas reuniones y el desarrollo de la *collegia* se produce en la época del imperio dada la gran centralización del poder político, por lo que estas asociaciones escondían a menudo fines políticos y muchas de ellas propiciaban movimientos populares.

⁴ Siguiendo aquí a Luigi Ferrajoli, podemos decir que las organizaciones no gubernamentales superan el sentido inicial de las organizaciones colectivas civiles, puesto que su propósito no consiste únicamente en el interés propio de los asociados sino trasciende dicho fin estatutario constituyendo así "formaciones sociales", que son "un presupuesto esencial de la democracia". *Principia iuris, teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, 2009, p. 337.

⁵ *Ibidem*.

adelante, su base legal se inscribe en el ámbito civil y administrativo y su naturaleza jurídica aún se encuentra permeada por una base constitucional genérica.

En definitiva, en México no existe una ley específica integradora, sino que se suscribe en el esquema jurídico construido para las personas morales ya existente en nuestros códigos civiles determinado por los contratos de organización, cuya naturaleza jurídica radica en relaciones estatutarias, es decir, concebidas mediante el principio de autonomía de la voluntad y en el cual pueden distinguirse dos variantes para dicho modelo: el relativo a las Asociaciones Civiles, cuyo fin no es preponderantemente económico, y el referido a las Sociedades Civiles, cuyo fin es preponderantemente económico, pero sin constituir especulación mercantil.

Esto quiere decir que el modelo jurídico mexicano para estas organizaciones consiste en una fórmula que asume un esquema basado en el principio de la generalidad y abstracción, lo que en consecuencia determina que cada asociación deberá recrear su organización interna a fin, sobre todo, de perseguir el camino de los estímulos y ventajas que pueden derivarse para todas aquellas organizaciones que son catalogadas como Asociaciones Civiles y/o asociaciones de beneficencia u organizaciones de la Sociedad Civil.⁶

Esta cuestión medular y sus derivaciones gravitan sobre la certidumbre del modelo jurídico, lo que ha conducido a una dualidad conceptual y normativa que se manifiesta en el empleo de las fórmulas denominadas como “Organizaciones No Gubernamentales” y “Organizaciones de la Sociedad Civil”; así como a una cierta confusión en sus características de organización y, por tanto, a la obstaculización de su proyección futura.

Por ello, en este análisis se presentan algunas hipótesis iniciales sobre su configuración en el estado de derecho mexicano y los criterios por los cuales asumimos que es necesario un cambio paradigmático en la construcción de su normatividad. Esto, consideramos, es esencial igualmente para establecer las llamadas garantías positivas⁷ en tanto estas permitan la espontaneidad y reproducción de la base social en que se estructuran las organizaciones surgidas de la sociedad civil.

⁶ En Guatemala, por ejemplo, existe la “Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el desarrollo” por decreto número 02-2003, que aun cuando sigue en buena medida los criterios jurídicos incorporados en los códigos civiles para las personas morales con fines no lucrativos, establece importantes definiciones. Así las Organizaciones no Gubernamentales para el desarrollo son reconocidas como sujetos financierables para programas de desarrollo económico y social.

⁷ Luigi Ferrajoli, señala con exactitud con respecto del derecho de asociación que “sobre todo puede evitar que se impida el ejercicio de estos derechos mediante la previsión de adecuadas garantías negativas, tanto primarias como secundarias, consistentes en las correspondientes prohibiciones y en remedios eficaces para sus incumplimientos. En segundo lugar, cabe establecer garantías positivas y las correspondientes instituciones de garantía; por ejemplo creando y financiando infraestructuras y espacios públicos comunes, accesibles a los movimientos, como casas del pueblo, centros sociales, salas y centros de congresos y similares.” *op.cit*; p. 340.

Por otra parte, también asumimos, para el propósito de este análisis, algunas de las peculiaridades del sentido y alcance que dichas organizaciones tienen desde la perspectiva ética y social en el país, lo que nos permite distinguirlas de otras manifestaciones organizativas de la sociedad y aclarar algunas confusiones con respecto de su organización interna y su actuación ante terceros, ya que se ha terminado por utilizar los términos “Organizaciones No Gubernamentales” y “Organizaciones de la Sociedad Civil” como sinónimos; a pesar del esfuerzo normativo que representa la nueva Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), que es el cuerpo legal en el que, según algunos analistas, se pretende recuperar a las aún hoy conocidas como Organizaciones No Gubernamentales.

Sin embargo, debemos aclarar, en este apartado inicial de este análisis, que la referida ley tiene un ámbito circunscrito al propósito de fomentar las actividades que realizan las OSC y en ningún caso puede interpretarse que se trata de una ley para establecer figuras de constitución, que es el acto mediante el cual se crea una persona moral en nuestro país, ya que, en todo momento, dicha ley refiere este acto a otros ordenamientos, tales como el código civil, según se desprende de la lectura del artículo tercero.⁸

Así, el término “Organizaciones No Gubernamentales” no se encuentra en ninguna legislación mexicana como referente de una forma legal de constitución, sino que su empleo ha obedecido a un proceso histórico social que algunos ubican en la conquista y la Colonia,⁹ pero que hace especial énfasis en las organizaciones surgidas con posterioridad al gran terremoto del año 1985 de la Ciudad de México; mientras que internacionalmente se le ubica a partir de su mención en la Carta de las Naciones Unidas de 1946 y cuyo concepto obedece originalmente “a una gran amplitud, ya que incluye cualquier organismo de servicios con finalidad no lucrativa.”¹⁰

Por otra parte, el término “Organizaciones de la Sociedad Civil” es resultado de la crítica que en las últimas décadas se ha dado al empleo de las Organizaciones No Gubernamentales, a las simulaciones y fracasos, por lo que en el año 2004 se expide la ya citada Ley de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y que, atendiendo a lo señalado en su artículo 5, están definidas en función de su conexión con las actividades que realizan, por lo que no existe un término unívoco legal para conceptualizarlas.¹¹

⁸ El único requisito legal para recibir el fomento consiste en que la persona moral no persiga fines de lucro, no ejerza proselitismo partidista, político-electoral o religioso.

⁹ Ver tesis de doctorado de Anna P. Murugó, *Las ONG como nuevo actor social. Dirigentes y beneficiarios, visiones e imágenes encontradas?*, UAM-Iztapalapa, Mayo 2006 en documento electrónico 148.206.53.231/UAM/13091.pdf.

¹⁰ *Ibidem*, p. 44.

¹¹ Esto es, se consideran sujetos beneficiarios de la ley, las organizaciones de la sociedad civil que cumplan funciones tales como: asistencia social, apoyo a la alimentación popular, cívicas, asistencia jurídica, apoyo al desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, promoción de equidad de género, aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad, cooperación para el desarrollo comuni-

2.-Participación social y organizaciones de la sociedad civil

En la mayor parte del mundo parece que las exigencias de la ciudadanía, así como sus expectativas y demandas respecto de la democracia, se han ido ampliando. El derecho al voto no parece satisfacer las necesidades de una ciudadanía cada vez más consciente y participativa; ahora se reclaman, además, bienes asociados con la denominada democracia sustantiva, como el caso del bienestar social o el interés de la sociedad civil de ser partícipe en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

Así, en las últimas décadas se ha iniciado a nivel mundial un proceso de revitalización de la sociedad civil, lo que le ha permitido ir ganando espacios de participación a través del trabajo de las llamadas ONG y/o OSC, que se han colocado en un lugar protagónico en diversas esferas que antes estaban reservadas al dominio exclusivo del Estado.

Esto es para algunos analistas una nueva forma de participación social que permite ejercer la democracia de nuevas maneras. Para otros, por el contrario, el auge de las organizaciones independientes del Estado es percibido como una tendencia privatizadora.

Lo que no hay duda es que la pauta cada vez más frecuente en muchos países como el nuestro de abrir nuevas líneas de actuación para estas organizaciones comunitarias, evidencia de forma rotunda la incapacidad del Estado para dar soluciones a las demandas sociales. Esto significa una crisis de identidad con respecto a los sistemas de gobierno, que aun cuando cuentan con un sistema democrático, no han podido dar solución a los problemas que plantea la sociedad.

Según algunos análisis, los orígenes de esta crisis se encuentran en situaciones como el incumplimiento por parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad; el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo; el aumento de decisiones desvinculadas de la ciudadanía que los eligió; la existencia de grupos oligárquicos; la falta de representatividad de los partidos políticos; el dominio total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna, entre otras.

Frente a esta nueva realidad se ha acuñado el concepto de democracia ampliada o democracia ciudadana, en la que el voto no es la única forma de participación social, sino que se introducen otros derechos y se propone una relación renovada entre ciudadanos y gobierno.¹² Esto es, las elecciones no garantizan la

tario, apoyo y defensa de los derechos humanos, promoción del deporte, acciones para mejorar la economía popular, participación en acciones de protección civil, defensa de derechos de los consumidores, acciones que promuevan el tejido social y la seguridad ciudadana.

¹² Elio Villaseñor Gómez, Participación ciudadana: base del gobierno democrático, http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm, consultado el 28 de mayo de 2013.

democracia y hay otros caminos para ejercerla. Por ello, la democracia ampliada implica una democracia ciudadana y no sólo una democracia electoral.

En este contexto es en el que se configuran las organizaciones independientes del Estado, pues juegan un papel fundamental, dada su naturaleza y materializan el ejercicio de la ciudadanía, dado que se consideran organizaciones privadas que están reguladas por el derecho privado. Aunque cabe la posibilidad de que tengan fondos públicos, no forman parte del ámbito gubernamental, se gobiernan a sí mismas con sus propios reglamentos internos, son de adhesión voluntaria, no lucrativas y sus fines son lícitos.

Por tanto, es en los últimos años cuando se produce el debate acerca de la mejor forma de designar a las organizaciones independientes del Estado, puesto que existe en la comunidad de expertos un interés por precisar sus límites y responsabilidades.

En consecuencia, y a pesar de las limitaciones con las que se pretende acotar el término de OSC, al referirnos a ellas no podemos dejar de observar “una unidad conformada por un universo indefinido, que se configura a partir de una diversidad y una heterogeneidad que hace difícil con un solo término poder dar marco al tema del que se pretende hablar” (Acotto, 2003:36).

Para el sistema de Naciones Unidas, el concepto de OSC significa el espacio en el que los ciudadanos y los movimientos sociales se organizan en torno a determinados objetivos, grupos de personas o temas de interés. En este sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil son todo tipo de organizaciones populares tanto formales como informales, como aquellas que aglutinan miembros de los medios de comunicación, autoridades locales, empresarios, investigadores, luchadores sociales y, como en el particular caso mexicano, víctimas del crimen o de los abusos de autoridad. Por tanto, desde esta perspectiva, su labor se traduce en un importante ejercicio de construcción y fortalecimiento de la ciudadanía que contribuye a la instauración de una cultura democrática y de un sistema participativo. Cabe señalar que esta concepción de OSC es controversial en el sentido de que incluye, por ejemplo, a grupos pertenecientes a autoridades locales o grupos de empresarios que, desde otra perspectiva, son actores que pertenecen a entidades diferenciadas de la sociedad civil, como es el Estado y el mercado.

Por su parte, el Banco Mundial, desde el enfoque del desarrollo, define a las OSC como una amplia gama de Organizaciones No Gubernamentales y sin fines de lucro que están presentes en la vida pública y que expresan los valores e intereses de sus miembros; se refiere con ello a grupos comunitarios, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos, grupos indígenas, organizaciones religiosas y de caridad, asociaciones profesionales y fundaciones.¹³

¹³ <http://www.bancomundial.org>. Consultado el 28 de mayo de 2013.

Desde este enfoque, podemos decir que la sociedad civil queda dividida en un sector lucrativo que son las empresas propiamente dichas; y un sector no lucrativo que también puede producir bienes o servicios a la comunidad, pero con una dimensión pública, esto es, con un objetivo social.

En México la consolidación de OSC cobra gran auge a partir de la década de los ochenta, como consecuencia de los movimientos sociales de las décadas de los sesenta y setenta. Algunas de las organizaciones populares que se conformaron durante este periodo no lo hicieron formal, ni legalmente, debido a su propia ideología contestataria; otras más adoptaron la figura jurídica de la Asociación Civil (AC), aun las que prestaban servicios solidarios y altruistas, ya que la figura jurídica de la Institución de Asistencia Privada (IAP), que hubiera sido la mejor forma de reivindicar los fines de algunas de estas organizaciones, significaba menos autonomía al estar reguladas sus funciones a la supervisión de las Juntas de Asistencia Privada nombradas por los gobiernos estatales.

138

Sin embargo, el que las OSC tuvieran que ceñirse a la figura de la Asociación Civil (AC) no permitía distinguir las organizaciones no lucrativas con objetivos solidarios de las organizaciones que persiguen beneficios propios como los colegios de profesionistas o los clubes deportivos y hasta las escuelas particulares que se constituían como AC.¹⁴

En febrero de 2004 es publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC. En dicha ley, además de establecerse los mecanismos para el fomento de las actividades de las OSC, se implantaron las bases y los criterios para otorgar apoyos y estímulos, así como las obligaciones y los derechos de las OSC.

La publicación de esta ley nos acerca a una definición nacional de las OSC a las que describe, como ya hemos dicho en el apartado inicial de este análisis, como todas aquellas agrupaciones u organizaciones mexicanas que realicen alguna de las actividades descritas en su artículo 5º, de manera no lucrativa, apartidista y laica. Tales actividades son:¹⁵

- Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
- Apoyo a la alimentación popular.
- Cívicas, encargadas de promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- Asistencia jurídica.
- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

¹⁴ *Ibidem*, p. 21.

¹⁵ Mónica Tapia Álvarez y Gisela Robles Aguilar, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, en <http://alternativasycapacidades.org/sites/default/files/RetosInstitucionales.pdf>, consultado 30 de mayo de 2013.

- Promoción de la equidad de género.
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.
- Cooperación para el trabajo comunitario.
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- Promoción del deporte.
- Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
- Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales.
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- Participación en acciones de protección civil.
- Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley.
- Las que determinen otras leyes.

139

De acuerdo a la propia exposición de motivos de dicha ley,¹⁶ la exigencia de la sociedad civil había quedado esbozada, ya desde 1995, en el anteproyecto de ley que diversas agrupaciones de la sociedad civil entregaron a la entonces Comisión Especial de Participación Ciudadana de la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Sin embargo, no fue aceptado y discutido para su aprobación, ya como iniciativa de ley, hasta el año 2002. Por ello, la iniciativa es presentada como un proceso histórico, de interés general, que está sustentado en la pluralidad de ideas, que deviene de la reflexión de especialistas provenientes de la sociedad civil, lo que la hace legítima y necesaria para los destinatarios de la ley.

La exposición de motivos dispone, como objetivo de la iniciativa, establecer los mecanismos para crear una nueva relación entre el Estado y la sociedad, marcada por la legalidad y la corresponsabilidad; un vínculo que propicie que las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente para llevar a cabo actividades sociales, cívicas y humanitarias sean consideradas dentro del marco de la planeación democrática del desarrollo nacional.

Por tanto, es necesario aclarar que esta ley nunca tuvo un propósito regulatorio, sino de fomento. No tiene injerencia en la estructura jurídica y administrativa de dichas agrupaciones sociales, dejando las modalidades de su constitución a lo

¹⁶ Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1149-I, martes 10 de diciembre del 2002. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021210-I.html>. Consultado el 29 de agosto de 2013.

descrito por las normas contenidas en diversos ordenamientos jurídicos de carácter civil, mercantil, social y financiero.

En el dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana sobre el proyecto de la mencionada ley, se hace referencia como fundamento constitucional al artículo 9° constitucional que instituye la libre asociación con base en un objeto lícito. Igualmente se mencionan los artículos 25 y 26 de la Constitución que se refieren a la posibilidad de que el sector privado coopere en el desarrollo económico del país y a la obligación del Estado de organizar la planeación democrática de desarrollo nacional, respectivamente. De tal forma que la Comisión suscribió, en su proyecto, el fomento de las actividades que realizan las OSC en este contexto participativo y democrático.

140 ¿Pero si no es una ley regulatoria, qué es lo que otorga esta ley que se vuelve de interés para los involucrados? Como ya hemos mencionado, lo que otorga esta ley son beneficios tales como asignación de recursos públicos por medio de fondos o subsidios, o el goce de estímulos fiscales. También la ley establece un registro de OSC que una de las dependencias del ejecutivo debe llevar a cabo; un catálogo de atribuciones a favor de la OSC, así como, de obligaciones como es abstenerse de hacer proselitismo político o religioso. Por último, la ley establece las infracciones y sanciones a las que se harán acreedoras las organizaciones que violen los supuestos establecidos en la ley.

3.-Las Organizaciones No Gubernamentales: ¿una categoría de OSC o una figura aparte?

Se ha considerado que una categoría de estas OSC serían las denominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), descritas comúnmente como toda organización sin ánimo de lucro que no sea gubernamental ni intergubernamental.

Sin embargo, cuando se realiza el análisis legal de la nueva Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, nos encontramos que el sentido y alcance interpretativo derivan en que el artículo 15 de la ley establece un sistema de registro federal de las organizaciones de la sociedad civil.

Este sistema de registro es fundamental para establecer una diferenciación entre ONG y OSC, puesto que se permite la inscripción en el registro de cualquier tipo de organización que lo solicite, lo cual tiene, a nuestro juicio, un sentido de recuperación de la fase histórica de creación de las ONG.

Este proceso de subsunción de las organizaciones no gubernamentales en la forma legal de las OSC aparece como consecuencia de obtener el registro, pero radica en una fase inicial de reforma de estatutos, puesto que el artículo 18 de la ley que se comenta determina como requisito para dicho registro que se exhiba el acta constitutiva donde conste que tienen por objeto social alguna de las actividades de fomento que se establecen en el artículo 5 de la ley.

Así, una vez que se obtiene el registro la organización pasa a formar parte del catálogo de identificación de Organizaciones de la Sociedad Civil, y por tanto en los programas de gobierno respectivo aparecerá como integrante de dicha categoría administrativa.

El asunto consiste entonces en que para el ámbito federal administrativo existe una categoría designada como Organizaciones de la Sociedad Civil que engloba a la diversidad de asociaciones civiles, ya sea que estas se designen como Organizaciones No Gubernamentales o decidan en sus estatutos adoptar el término de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Nada obliga a los asociados, sin embargo, a realizar este cambio de denominación en sus estatutos si así está asentado porque ninguno de los supuestos del artículo 18 establece que sea necesaria la reforma del nombre de una asociación que decida solicitar el registro.

Por tanto, diferenciar a las ONG de las OSC desde la perspectiva legal sugiere únicamente, de acuerdo con la nueva Ley Federal de Fomento en cuestión, que el objeto social sea el parámetro de distinción. Ello conlleva que las llamadas ONG puedan conservar esa denominación en sus estatutos, pero en el momento en que accedan al registro de la Ley de Fomento pasarán a formar parte del inventario de las OSC y, al menos desde la perspectiva gubernamental, serán asignadas de esta manera en los programas de fomento gubernamentales. Seguramente el término se impondrá como consecuencia de un sentido práctico a partir de que una organización busque su inscripción en el registro, soslayándose de esta manera una discusión doctrinal y académica sobre los términos ONG y OSC en el derecho mexicano.

Finalmente, en este sentido estricto legal, nuestros códigos civiles aluden a la formación de asociaciones sin fines de lucro como aquellas en las que los socios determinan un fin “preponderantemente no económico” en tanto la Ley Federal de Fomento multicitada designa como ámbito personal de la ley a las asociaciones con “objeto de fomento”. Este “objeto de fomento” es muy amplio y puede ser parte del objeto social de otras organizaciones contractuales en nuestro derecho, lo cual se puede visualizar de la siguiente manera:

Objeto:	Organizaciones contractuales:
Asistencia social	Instituciones de beneficencia privada, asociaciones de beneficencia privada y fundaciones.
Apoyo a la alimentación popular	Asociaciones civiles, sociedades cooperativas de consumo.
Cívicas	Asociaciones civiles y asociaciones de colonos, asociaciones de condóminos.
Asistencia jurídica	Asociaciones civiles, universidades.
Apoyo a pueblos y comunidades indígenas	Asociaciones civiles, sociedades cooperativas de producción, universidades.
Promoción equidad de género	Asociaciones civiles.
Atención a grupos sociales con discapacidad	Asociaciones civiles.
Cooperación para el desarrollo comunitario	Asociaciones civiles, asociaciones de colonos, asociaciones de condóminos.
Defensa y promoción de derechos humanos	Asociaciones civiles.
Promoción del deporte	Asociaciones civiles.
Aportación en servicios de salud	Asociaciones civiles, asociaciones de beneficencia privada y fundaciones.
Protección del ambiente	Asociaciones civiles.
Fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	Asociaciones civiles, universidades.
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	Asociaciones civiles.
Participación en acción de protección civil	Asociaciones civiles.
Promoción y defensa de derechos de los consumidores	Asociaciones civiles.
Acciones que promuevan el tejido social y la seguridad ciudadana	Asociaciones civiles, asociaciones de colonos, asociaciones de condóminos.
Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil	Asociaciones civiles, universidades.
Las determinadas en otras leyes	Asociaciones civiles.

Por tanto, no cabe sino concluir que las Organizaciones de la Sociedad Civil son una figura aparte de las Organizaciones No Gubernamentales: las primeras, creadas por un proceso de revisión legal e histórico-social; las segundas, resultado de un proceso histórico-social; pero ambas comparten la misma deficiencia jurídica, es decir, el término no está reconocido en nuestro derecho como figura constitutiva. Sólo el caso de las OSC es un término para reconocimiento administrativo por parte del Estado.

Por otra parte, seguirá existiendo una coincidencia doctrinal entre ambas figuras cuando se aluda a las organizaciones ciudadanas independientes del Estado y que no persiguen fines de lucro.

4.- Base constitucional y su insuficiencia

Así pues, la problemática fundamental es que la Ley de Fomento a las Actividades que Realizan OSC renuncia a la regulación y constitución jurídica de las mismas, dejando en diversos ordenamientos las normas destinadas a ordenar este sector social.

Ante esta diversidad normativa, podría entenderse que una amplitud de la base legal que sustenta a este tipo de organizaciones puede caer dentro de un entramado de injerencias no deseadas del Estado en dichas organizaciones; sin embargo, a nuestro juicio es menester contar con la declaración programática sobre los fines que en la sociedad mexicana cumplen estas organizaciones, puesto que permitiría dar certidumbre a los términos “Organizaciones No Gubernamentales” y “Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Este fin debe ser reconocido constitucionalmente para efectos de dejar claro en el estatuto constitucional la importancia de la protección del derecho colectivo de formación de estas Organizaciones No Gubernamentales, porque es una necesidad de construcción formal, como ocurrió en el caso del derecho económico mexicano, donde podemos constatar que el artículo 25 constitucional establece una definición sobre la protección de las actividades económicas que realizan las organizaciones, empresas y sociedades que componen el sector social.

Dicho artículo 25 constitucional, en su párrafo siete, establece a la letra lo siguiente:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social; de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios [...]

Para nuestro derecho, en consecuencia, las organizaciones sociales, preferentemente las surgidas en los ámbitos de reunión permanente de trabajadores y de campesinos, tienen un estatus propio dado que su reconocimiento obedece a un criterio programador de la actividad económica, que deriva en su ubicación como componentes del sector social del desarrollo.¹⁷ Sin embargo, por ello mismo,

¹⁷ Para el jurista Hugo Alejandro Concha Cantú, en su obra *Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)*, tales organizaciones “se dedican a todo tipo de acción: estudiantil, feminista, liberación sexual, movimientos urbanos, ciudadanos, luchas ecológicas, movilización de consumidores y usuarios de servicios, minorías étnicas y lingüísticas, movimientos de comunidad y contraculturales, luchas por las cuestiones de sanidad y salud, o movimientos pacifistas”. *Biblio.jurídicas.unam.mx/libros/3/1374/8.pdf*, p. 106.

es posible considerarlos bajo la tesis de que son componentes necesarios para la democracia nacional y para la propia planeación democrática del desarrollo, responsabilidad última del Estado de acuerdo con el propio artículo 25 constitucional.

En otras palabras, el Estado nacional no puede prescindir de ellas, dado que son indispensables en la concepción y desarrollo del modelo democrático y económico. Por ello, la nueva Ley de Fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil distingue aquellas que se insertan en el modelo productivo de aquellas que no lo están.

Esta cuestión así explicada nos permite afirmar que para el desarrollo futuro de estas organizaciones, específicamente la figura formal, es indispensable que se abra un debate sobre su reconocimiento en la propia carta fundamental mexicana, pero, sobre todo, también en la legislación secundaria si deseamos continuar en nuestro país con la consolidación de los instrumentos jurídicos que hagan efectiva la soberanía popular.

144

En primer lugar, aparece tal cuestión como una necesidad de adaptación del estado de derecho mexicano, en tanto que las Organizaciones de la Sociedad Civil surgen de un proceso histórico de participación ciudadana que se acrecienta y desarrolla, como ya antes hemos afirmado, a partir del sismo de 1985 en la Ciudad de México.

Por tanto, el surgimiento de estas organizaciones no puede ser retomado en una categoría jurídica como invención de la mentalidad del jurista sino como una auténtica derivación de la libertad de asociación, pero también de la libertad de manifestación de las ideas, en tanto estas reuniones permanentes de ciudadanos equivalen a “la libertad de palabra donde toda persona puede manifestar su propio pensamiento”.¹⁸ Porque, además, el hecho de contar con una figura *ex profeso* y con una declaración constitucional sobre su sentido y alcance no haría sino impedir el encubrimiento y la simulación, cuestiones que no son ajenas a este tipo de organizaciones porque como en toda sociedad los fines para los que la ley ha establecido ciertas personas morales bien pueden ser desviados por el fraude y la irresponsabilidad jurídica de individuos cuyo único fin consiste en el lucro y la organización de personas morales fantasmas.

Por otra parte, el contenido programático de la base constitucional determinada, no haría sino recuperar los principios sobre los cuales se ha organizado históricamente en México este tipo de personas morales y resultaría en una adaptación necesaria y surgida de un proceso histórico propio y singular.

En México la base constitucional, según se ha pensado siempre, es suficiente en función de la redacción del artículo 9 constitucional, el cual, en su párrafo primero, indica:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero sólo los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene el derecho de deliberar [...]

¹⁸ Luigi Ferrajoli, *op.cit.*, p. 337.

Para los teóricos del constitucionalismo se determina, así, que existe la libertad de asociación lícita, lo cual conlleva que la manifestación de las ideas sea un derecho privilegiado para los ciudadanos mexicanos sobre cuestiones políticas y, por tanto, se excluye que en las Organizaciones de la Sociedad Civil nacionales puedan participar extranjeros en la definición de políticas públicas.

5.- La naturaleza del vínculo jurídico de las organizaciones de la sociedad civil

Resulta, pues, que por sentido amplio las cuestiones políticas incluyen la manifestación de opiniones sobre el Estado, la política, la economía y la sociedad mexicanos, al menos en lo que respecta al territorio nacional donde el Estado mexicano guarda su soberanía.

Evidentemente, se ha insertado la labor humanística, social, cultural, económica y política en el marco de los códigos civiles mexicanos, al ser utilizada la formación de una persona moral distinta a sus agremiados y con un fin permanente y lícito, que en el caso de las asociaciones civiles debe ser de naturaleza no preponderantemente económica.

La definición legal debe, sin embargo, leerse en función de otros artículos de los propios códigos tales como la responsabilidad limitada de los asociados y el fin económico y de reproducción que sólo es excluyente de las ganancias propias de los asociados, pero no así de la composición de integración de un patrimonio que le permita a la asociación civil reproducir su propio objeto social.

Cabe señalar que la conformación de los socios implica un principio no económico, puesto que la participación *intuitu personae* es una de las características de las cláusulas que se firman en una asociación civil, lo que en otras palabras implica que los propios socios deben llevar a cabo las actividades para las cuales han constituido la persona moral.

Desde luego, la formación de una Organización No Gubernamental o de una Organización de la Sociedad Civil donde existan asociados legados a los intereses del Estado, y por tanto exista un cierto conflicto de intereses, no tiene ningún impedimento legal, puesto que la presencia del fedatario público, que es desde nuestra perspectiva la función que tiene un notario en estos casos dado que debe dar publicidad a los actos privados, no garantiza la integridad de los socios, en el sentido de una real independencia de algún órgano o eslabón del Estado.

Por ello, la figura formal de la asociación civil es lo suficientemente flexible para encubrir Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil que no lo son en el sentido del principio de participación al que alude la integración de la persona moral que pretende una independencia del Estado y busca asumir una posición crítica frente a las políticas públicas. Al respecto, el artículo 2670 del Código Civil mexicano establece lo siguiente:

Cuando varios individuos convinieren en reunirse de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común, que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación.

En consecuencia, el carácter de socio alude a que sólo personas físicas pueden ser parte de las asociaciones civiles, pero evidentemente no determina las características que han de reunir estos individuos para ser socios; ello queda al arbitrio de los propios asociados, es decir, es un aspecto de regulación estatutaria. Por esta razón, una Organización No Gubernamental o una Organización de la Sociedad Civil pueden radicar en los estatutos los elementos que deben reunir las personas físicas que sean parte de la organización colectiva.

146

Insistimos que este aspecto resulta difícil de interpretar si pensamos en la independencia que del Estado deben tener las auténticas Organizaciones No Gubernamentales, cuestión que tiene que ver con las características personales de los socios. Este es uno de los rasgos que tanto pueden llevar a la simulación de una organización como a su cabal integración ética.

Por otro lado, el paradigma jurídico desde nuestra perspectiva no es el totalmente idóneo porque en el estado actual del desarrollo de estas organizaciones es necesario que cuenten con un estatuto legal acorde con verdadera naturaleza, cuestión que queda evidente con la expedición de la nueva Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC.

Al respecto, el artículo antes señalado del Código Civil mexicano determina que una asociación civil es aquella que no tiene carácter preponderantemente económico, lo cual es necesario leer con mucho cuidado. Es decir, el elemento de integración patrimonial está presente en las asociaciones civiles, puesto que la ley no señala que dichas organizaciones no deban tener un fin lucrativo, sino a lo que se refiere es al hecho de que todo ingreso de la asociación ha de radicarse necesariamente a favor del fin social y no como una ganancia de los asociados.

Es interesante preservar este elemento, pero hay que tomar en cuenta que estas asociaciones requieren de recursos de todo tipo para el desarrollo de sus actividades, de aquí lo incipiente de nuestra legislación, incluso cuando el esfuerzo legislativo de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC es un primer paso en este sentido, porque una ley tipo sobre Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil bien puede establecer la necesaria vinculación entre patrimonio e interés público.

Expliquemos esto último: se trata de que estas organizaciones tengan un valor social y público, esto es, que sea apoyadas como instituciones democráticamente necesarias y, por tanto, sea de interés público su protección y desarrollo, lo cual no implica el aporte patrimonial directo del Estado, pero sí las políticas que les permitan poder integrar su patrimonio de protección.

Así que estas organizaciones aparecen en el contexto de las personas morales como creaciones extrañas, porque su finalidad radica en un empalme entre las finalidades de un grupo de ciudadanos que tienen un propósito propio, privado en sí; pero que a la vez incide sobre una finalidad de orden público e interés social y general. Al ser simples ciudadanos, su posición no es de poder, pero su actuación implica una presencia importante para definir la actuación de los poderes estatales.

Por consiguiente, un modelo jurídico propio para las organizaciones tiene el reto de conciliar ambas hipótesis aparentemente excluyentes, es decir, por un lado la de una organización independiente del Estado y de su influencia, con, por otro, la de un Estado cuyo propósito es el de regular la actuación de los ciudadanos en la cosa pública. La teoría de la persona moral civil no es la correcta para el desarrollo de esta idea, puesto que las asociaciones civiles fueron creadas bajo el sentido y alcance de organizar a las personas con fines que no necesariamente se yuxtaponen con las funciones del Estado.

147

La cautela de un comentario de esta naturaleza debe tratarse con mayor rigor en cuanto que el surgimiento de una persona moral que recupere una teoría integral sobre las Organizaciones No Gubernamentales y/o las Organizaciones de la Sociedad Civil todavía está en construcción, aunque las Naciones Unidas han avanzado al respecto, como ya hemos señalado anteriormente.

Según los principios de formación de las personas morales con fines no preponderantemente económicos, la formación del patrimonio es un dato secundario y, por tanto, la responsabilidad jurídica frente a terceros parece, al menos, hacer caso omiso de la realidad. Esto es, las Organizaciones No Gubernamentales requieren de una base material para desarrollar sus actividades y, en consecuencia, siempre será necesario definir los términos de la formación del patrimonio o incluso de un capital social y el sistema de responsabilidades de sus asociados frente a las vinculaciones que se establecen ante terceros, por mucho que tales vinculaciones tengan por utilidad hacerse de recursos para financiar el objeto social.

6.- Una base constitucional integral. La vocación global: futuro de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Desde luego, la vocación global de las Organizaciones No Gubernamentales es un hecho, puesto que una manifestación o posición de alguna de ellas con respecto a un asunto de naturaleza local puede tener una repercusión a nivel mundial.

Esto tiene que ver con la naturaleza del nexo jurídico que se establece entre los asociados, ya que el elemento tracto sucesivo del cumplimiento de las cláusulas del contrato supone que exista coincidencia o al menos concurrencia de los derechos de sus asociados. Esto es, la vocación hacia la organización de voluntades que derivan en un fin común es la esencia misma de la colectividad. Lo que ahora resulta novedoso es que en las organizaciones independientes del Estado, ya sea ONG

u OSC, su naturaleza jurídica permite la formación de asociados no formales, esto es, aquellos que simpatizan o se enlazan sin ser asociados a las actividades de la persona moral y con ello la cobertura de las redes sociales o redes comunitarias en cualquier parte del mundo comienza a ser una realidad en este tipo de colectividades. Aun cuando nuestro derecho niegue una participación de los extranjeros en los asuntos políticos del país, es un hecho que dicho enunciado aparece como anticuado ante la contundente realidad virtual y la conexión tecnológica del siglo XXI. La simultaneidad del derecho colectivo del que habla Luigi Ferrajoli es un hecho que rebasa a la simple presencia de los asociados en el interior de su colectividad.¹⁹ Por ello es difícil aún comprender por qué no se plantea la promulgación de un sistema jurídico que supere al de la persona moral civil. En lo general estas organizaciones tienen por objeto el desarrollo de los derechos humanos, porque persiguen en su mayoría el freno de la incompetencia, de la arbitrariedad, de la ineficiencia y los excesos del Estado y de sus órganos y funcionarios. No importa cómo y de qué manera se redacten sus objetivos porque lo que finalmente se busca es apartarse del Estado y establecer una visión propia que confronte los datos de la realidad y los compare con las estadísticas y los logros de Estado.²⁰

7.- Reflexiones finales

En razón de este breve estudio, el problema de dimensionar jurídicamente a estas organizaciones es un asunto que está inacabado, a pesar de que muchas organizaciones puedan operar hoy día bajo la figura de las asociaciones civiles regulada por nuestro derecho común. En primer lugar, porque las Organizaciones No Gubernamentales y las Organizaciones de la Sociedad Civil son una creación de la propia sociedad, esto es, surgieron a pesar de los poderes del Estado y de su jurisdicción. En segundo lugar, porque la teoría de las asociaciones civiles bien no puede ser del todo viable para la formación y desarrollo de una Organización No Gubernamental, aun cuando en la práctica tal contradicción sea resuelta por el empleo libre de la redacción de los estatutos. En tercer lugar, porque la protección de las Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones de la Sociedad Civil desde el derecho mismo es un importante paso para consolidar en el futuro su reproducción y genuinidad.

¹⁹ Sobre la libertad de asociación, y la simultaneidad puede leerse la obra de Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, pp. 336-340.

²⁰ Como señala Juan Federico Arriola, "los derechos humanos como objeto de conocimiento y como una situación fáctica rebasan el marco de derechos públicos subjetivos y de la norma objetiva". *Teoría general de la dictadura. Un estudio sobre política y libertad*, México, editorial Trillas, 1994, pp. 20-80.

Bibliografía

Acotto, Laura (2003), *Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Arriola, Juan Federico (1994), *Teoría general de la dictadura. Un estudio sobre política y libertad*. México, editorial Trillas.

Concha Cantú, Hugo Alejandro, en su obra *Las organizaciones no gubernamentales*. Biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1374/8.pdf, p. 106.

Luigi, Ferrajoli (2009), *Principia iuris, teoría del derecho y de la democracia*, Madrid, editorial Trotta.

Murugó, Anna P. (2006), *“Las ONG como nuevo actor social. Dirigentes y beneficiarios, visiones e imágenes encontradas”*. Tesis de doctorado. UAM-I, Mayo 2006 en documento electrónico 148.206.53.231/UAM/13091.pdf.

Kovaliov, S.I. (1979), *Historia de Roma*, México, Akal.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, decreto número 02-2003.

Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Código Civil para el Distrito Federal.

Páginas de internet

Tapia Álvarez, Mónica y Robles Aguilar, Gisela, *Retos Institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de las organizaciones de la sociedad civil*, en <http://alternativasycapacidades.org/sites/default/files/RetosInstitucionales.pdf>.

Villaseñor Gómez, Elio. *Participación ciudadana: base del gobierno democrático*. http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm.